Observación (CEACR) - Adopción: 2023, Publicación: 112ª reunión CIT (2024)

Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) - *Perú (Ratificación : 1994)*

La Comisión toma nota de la respuesta del Gobierno a las observaciones de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) recibidas en 2021. Toma nota también de las nuevas observaciones de la CONFIEP, recibidas el 31 de agosto de 2023, así como de las observaciones de la Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CATP), recibidas el 15 de septiembre de 2023. ***La Comisión pide al Gobierno que transmita su respuesta al respecto.***

Artículo 3 del Convenio. Derechos humanos y derechos fundamentales. 1. *Proceso judicial relativo al asesinato de dirigentes indígenas en Alto Tamaya-Saweto.* Desde hace varios años, la Comisión ha pedido al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para que se investigue y sancione a los responsables del asesinato violento de cuatro dirigentes indígenas de la comunidad indígena asháninka de Saweto (departamento de Ucayali), ocurrido en septiembre de 2014, luego de que estos denunciaran la tala ilegal de madera en su comunidad. La Comisión toma nota de que el Gobierno indica en su memoria que el 23 de febrero de 2023 el Juzgado Penal Colegiado de Ucayali dictó sentencia condenado a 28 años de cárcel a cinco autores de los asesinatos por homicidio calificado con alevosía.

La Comisión toma nota de que en sus observaciones la CATP informa que: 1) el 29 de agosto de 2023 el Colegiado de la Primera Sala Penal de Apelaciones en Adición Liquidadora de la Corte Superior de Justica de Ucayali, en atención a una apelación presentada por los acusados, resolvió declarar la nulidad de la decisión del juzgado penal condenando a los presuntos autores del crimen y ordenó la realización de un nuevo juicio oral; 2) en su sentencia, la Corte Superior estableció que la resolución del juzgado de primera instancia no cumplió con los presupuestos de valoración de la prueba indiciaria y contiene una motivación aparente que debe ser subsanada en un juicio oral; 3) la Corte Superior destacó además que el proceso adolecía de una deficiente investigación fiscal que no había aportado los medios probatorios suficientes para vincular a los acusados con los hechos investigados; 4) existieron dilaciones excesivas en la investigación del crimen por parte de la fiscalía y que no se realizaron las diligencias necesarias para ubicar a todos los autores de los homicidios pese a que se contaba con información proporcionada por testigos, y 5) la información relativa al proceso fue sustraída de la fiscalía sin que se haya iniciado un proceso administrativo contra los fiscales que estuvieron a cargo del caso.

Por último, la CATP reitera que el móvil del caso fue el tráfico ilícito de madera facilitado por el mecanismo de habilitación imperante en la zona, lo cual consiste en la captación de personas indígenas para someterlas a trabajo forzoso y así obligarlas a proveer de madera al habilitante en el marco de un sistema infinito de generación de deudas a cambio de la provisión de víveres. Sostiene además que los autores del crimen no han sido apresados, sino que se encuentran aún en zonas próximas a la comunidad y que continúan desarrollando actividades ilícitas dentro del territorio de la comunidad de Saweto, lo que constituye una constante situación de inseguridad para la familia de las víctimas y la comunidad; y que algunos familiares de las víctimas que emigraron a la ciudad continúan siendo objeto de amenazas y que la principal vocera de las familias de los dirigentes asesinados fue víctima de «reglaje» (represalias) en la ciudad de Pucallpa.

La Comisión ***deplora profundamente*** que trascurrida una década desde los asesinatos de los dirigentes indígenas en Alto Tamaya-Saweto, aun no haya finalizado el proceso penal que permita sancionar a todos los responsables materiales y/o intelectuales de estos asesinatos. La Comisión recuerda la importancia de que los procedimientos judiciales sean resueltos rápidamente, dado que la lentitud de la justicia puede transformarse en una denegación de la misma. Además, la Comisión toma nota con ***preocupación*** de las nuevas alegaciones sobre amenazas y atentados a la integridad personal de los familiares de las víctimas. ***Al tiempo que recuerda que un clima de violencia e impunidad constituye un grave obstáculo para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas consagrados en el Convenio, la Comisión nuevamente insta firmemente al Gobierno a tomar todas las medidas necesarias y urgentes para: i) proteger la vida e integridad física y psicológica de los familiares de los dirigentes indígenas asesinados, y ii) poner a disposición todos los medios necesarios para que todos los responsables materiales y/o intelectuales de estos asesinatos sean procesados y sancionados definitivamente.***

Asimismo, la Comisión ***lamenta*** observar que el Gobierno no ha proporcionado las informaciones que le fueron solicitadas sobre los avances en las investigaciones relacionadas con las denuncias relativas a la tala ilegal de madera y los casos de trabajo forzoso en la forma de «habilitación» en el departamento de Ucayali. ***La Comisión insta al Gobierno a proporcionar informaciones detalladas al respecto.***

2. *Protección de defensores indígenas.* En respuesta a los comentarios de la Comisión sobre la necesidad de proteger la integridad de los pueblos indígenas y de sus dirigentes en el ejercicio de la defensa de sus derechos, la Comisión toma nota de que el Gobierno informa sobre la aprobación en 2022 del Protocolo de Actuación Fiscal para la Prevención e Investigación de los Delitos en Agravio de Personas Defensoras de Derechos Humanos que tiene como finalidades: i) establecer procedimientos para prevenir conductas delictivas vinculadas a la afectación de bienes jurídicos de los defensores de derechos humanos; ii) definir lineamientos para la investigación de delitos contra los mismos, y iii) definir procedimientos de atención y protección a los defensores, incluyendo a sus familiares y testigos. El protocolo incluye a los pueblos indígenas entre los sujetos considerados como defensores de derechos humanos.

El Gobierno informa también que, como parte del Mecanismo intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos, se creó el Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos. El Registro permite acopiar, analizar y gestionar informaciones sobre las zonas de mayor riesgo para las labores que desarrollan los defensores de derechos humanos, así como los patrones de ataque más frecuentes con el fin de implementar medidas de prevención y protección. El mecanismo intersectorial puede ser activado a través de un procedimiento de alerta temprana que permite adoptar medidas urgentes para eliminar o mitigar los riesgos que afrontan los defensores de derechos humanos. Por otra parte, la Comisión toma nota de que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) ha promovido la instalación de «Mesas regionales para la protección de personas defensoras de derechos humanos» a fin de atender y dar seguimiento a situaciones de riesgo de defensores que se enfrentan a actividades ilícitas como el narcotráfico, la tala ilegal y el tráfico de tierras. Al 2023 se han establecido tres mesas regionales en las regiones de Madre de Dios, Ucayali y San Martín. El MINJUSDH ha realizado también visitas de alto nivel en zonas consideradas de alto riesgo como Ucayali, Huánuco, Piura y Madre de Dios. En este

contexto, el Ministerio se ha reunido con representantes indígenas de la selva peruana a fin de dialogar sobre avances en la protección de defensores de derechos humanos.

La Comisión toma nota de que, en sus observaciones, la CONFIEP manifiesta que es de suma preocupación el aumento de actividades ilegales e informales como la tala y la minería ilegales en el ámbito de territorios de pueblos indígenas en el país, en particular porque los pueblos indígenas vienen siendo amenazadas en dicho marco en defensa de sus territorios y el ambiente. La CONFIEP añade que, el Gobierno únicamente prevé medidas reactivas en relación con los defensores de derechos humanos, pues solo realiza alertas o atenciones, una vez producida la afectación.

La Comisión toma nota además de las informaciones de la Defensoría del Pueblo relativas al asesinato del líder indígena Santiago Contoricón en abril de 2023 tras denunciar la existencia de actividades ilegales en el territorio Asháninca en la provincia de Satipo. También toma nota de que en un comunicado conjunto de fecha 30 de noviembre de 2023, cuatro ministerios informaron sobre el asesinato del líder indígena Quinto Inuma Alvarado, apu de la comunidad nativa Santa Rosillo de Yanayacu (región de San Martín) cuando se encontraba regresando a su comunidad. Quinto Inuma Alvarado era un indígena defensor ambiental que, según expresa el periódico oficial El Peruano, militaba contra la tala ilegal. El comunicado señala que la Policía Nacional está llevando a cabo una minuciosa investigación de este crimen.

Por otra parte, la Comisión toma nota de que, según las observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú, publicadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos el 19 de octubre de 2023, existen varios testimonios de que durante las protestas nacionales ocurridas entre diciembre de 2022 hasta septiembre de 2023: i) hubo un uso excesivo de la fuerza por parte de la policía contra personas indígenas en regiones fuera de la capital y ii) se difundieron discursos estigmatizadores y hostigamientos racistas contra manifestantes que pertenecían a comunidades indígenas, particularmente mujeres indígenas, que incitaban a la violencia. Toma nota también de que, de acuerdo con el Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en el Perú en el contexto de las protestas sociales, publicado en 2023, las protestas iniciadas en diciembre de 2022 fueron protagonizadas en su mayoría por pueblos indígenas en las regiones de Apurímac, Ayacucho, Puno y Arequipa en las que se registró el mayor número de víctimas de violencia.

La Comisión toma nota con ***profunda preocupación*** de estas informaciones que denotan la persistencia de actos de violencia y atentados contra la vida de las personas indígenas en el contexto de la defensa de sus derechos.

Al tiempo que valora las distintas medidas adoptadas por el Gobierno para prevenir e investigar actos de violencia y proteger la integridad de los defensores indígenas, incluyendo en zonas remotas, la Comisión toma nota con profunda preocupación de la persistencia de este tipo de actos y por ello insta firmemente al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para garantizar un clima libre de violencia de todo tipo para los pueblos indígenas y sus defensores. En este sentido, pide al Gobierno que tome las medidas necesarias para prevenir, investigar y sancionar el uso excesivo de la fuerza pública contra personas indígenas en el contexto de protestas en defensa de sus derechos, así como el uso de discursos racistas incitadores de la violencia. También pide al Gobierno que refuerce el funcionamiento del Mecanismo intersectorial para la protección de

personas defensoras de derechos humanos, especialmente para proteger a los defensores indígenas que se enfrentan a actividades ilícitas como la tala y la minería ilegal en la región amazónica.

Artículo 6. Consulta. En respuesta a las observaciones de la CONFIEP sobre la necesidad de dar seguimiento a los acuerdos llegados como resultado de la consulta, el Gobierno indica que tal seguimiento es realizado a través de la «Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta» adscrita el Ministerio de Cultura en la cual participan organizaciones nacionales de pueblos indígenas. El Ministerio de Cultura brinda además asistencia a las entidades promotoras de la consulta sobre los puntos esenciales de un acuerdo (beneficiarios, actividades a realizar y plazo de ejecución, fuente de verificación, etc.). Hasta septiembre de 2023, un total de 1 155 acuerdos fueron sistematizados por la Secretaría Técnica de la Comisión Multisectorial, los cuales corresponden a 45 procesos de consulta. El Gobierno también informa que, entre julio de 2021 y abril de 2023, la Dirección de Consulta Previa ha capacitado a 4 570 servidores públicos y miembros de pueblos indígenas.

La Comisión toma nota de que la Defensoría del Pueblo del Perú, en el anexo de su Informe para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal (publicado el 28 de septiembre de 2023) se refiere a la falta de una reglamentación para implementar la consulta con los pueblos indígenas en relación con medidas legislativas.

La Comisión alienta al Gobierno a seguir desplegando esfuerzos para la efectiva implementación de procesos de consulta con los pueblos indígenas y le pide que informe sobre las actividades de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la Aplicación del Derecho a la Consulta, explicando la manera en que dicha Comisión da seguimiento a los acuerdos y las acciones que se toman en caso de incumplimiento de los acuerdos concluidos en los procesos de consulta. Pide también al Gobierno que informe sobre el procedimiento que se aplica para consultar a los pueblos indígenas respecto de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Artículos 7 y 15. Consulta y evaluación de impacto. Proyectos mineros. La Comisión toma nota de que el Gobierno informa que, a partir de la adopción de la Resolución Ministerial Nº254-2021-MINEM/DM, el órgano encargado de implementar la consulta en el sector minero es la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del Ministerio de Energía y Minas. Al 2023, la OGGS ha realizado 34 procesos de consulta, de los cuales 27 corresponden a proyectos de exploración minera y 7 a proyectos de explotación. La Comisión observa que, de acuerdo con el artículo 3 de la Resolución, el proceso de consulta puede iniciar una vez emitida la certificación ambiental correspondiente por parte del Ministerio de Ambiente y hasta antes de que se autorice la concesión minera. La OGGS procederá a identificar si existen pueblos indígenas cuyos derechos podrían ser afectados solo una vez remitido el instrumento de gestión ambiental aprobado, el cual deberá incluir información del titular minero sobre las posibles afectaciones a derechos colectivos. La Comisión toma nota además de que en el Informe publicado el 28 de septiembre de 2022 por la Defensoría del Pueblo para el Cuarto Ciclo del Examen Periódico Universal del Perú, esta institución indica que el Gobierno no ha garantizado la consulta de los pueblos indígenas durante la etapa de evaluación del impacto ambiental de aquellas medidas que afecten directamente a pueblos indígenas.

La Comisión desea recordar que conforme al *artículo 7, 3)* del Convenio, los Gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social,

espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. La Comisión considera que para que el proceso de consulta sea pleno y los pueblos indígenas puedan contar con toda la información necesaria para tomar una decisión informada, debe asegurarse la cooperación de dichos pueblos tanto en la evaluación del impacto ambiental, como también en la evaluación de la incidencia social, espiritual y cultural que tenga el proyecto en cuestión.

Por otra parte, la Comisión toma nota de las observaciones detalladas de la CONFIEP sobre la implementación de la consulta previa en el ámbito minero. Al respecto, toma nota de que, según la CONFIEP no existe claridad sobre la forma de identificación de los pueblos indígenas a ser consultados ni sobre la forma en que se determina la afectación; y tampoco existe un marco claro sobre cómo proceder cuando los pueblos indígenas se niegan a participar en las consultas.

La Comisión pide al Gobierno quetome medidas para identificar y abordar las dificultades que siguen presentándose en la implementación de procesos de consulta en el sector minero, y le pide que proporcione informaciones sobre:

- ***cómo se prevé la cooperación de los pueblos indígenas en la evaluación de la incidencia ambiental, social, espiritual y cultural de los proyectos de exploración o explotación minera que tengan una posible afectación a sus derechos;***
- ***los criterios que utiliza el Ministerio de Energía y Minas para constatar qué pueblos indígenas deben ser consultados en relación con un proyecto, y***
- ***las medidas adoptadas para informar a los pueblos indígenas sobre la importancia de la consulta y promover su participación en dichos procesos.***

Artículo 14. Tierras. La Comisión ***lamenta*** tomar nota de que el Gobierno no ha proporcionado información en lo relativo a los avances de los procesos de identificación, demarcación y titulación de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos cubiertos por el Convenio.

La Comisión toma nota de que la Defensoría del Pueblo subraya en su informe de 28 de septiembre de 2022 (anexo) que existen alrededor de 1 700 comunidades, entre nativas y campesinas, pendientes de titulación y se refiere a la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos vigentes para el saneamiento físico legal de las comunidades. Toma nota también de que en sus observaciones finales para el Perú, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas expresó su preocupación por la falta de seguridad jurídica respecto a la titulación de territorios nativos, y sobre la elevada contaminación de estos por causa de hidrocarburos y minerales (CCPR/C/PER/CO/6).

La Comisión insta nuevamente al Gobierno a que tome todas las medidas necesarias para avanzar en los procesos deidentificación, demarcación y regularización de las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos

cubiertos por el Convenio en las distintas regiones del país, y le pide que transmita informaciones detallada al respecto.

La Comisión plantea otras cuestiones en una solicitud dirigida directamente al Gobierno.

[Se solicita al Gobierno que responda de forma completa a los presentes comentarios en 2024].